

Niežnośna lekkość... reformowania oświaty

Zahorska, Marta

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zahorska, M. (2016). Niežnośna lekkość... reformowania oświaty. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 3(2), 43-64. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2016.2.2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Niežnośna lekkość... reformowania oświaty

„Duża jest wprawdzie chęć reformowania, ale niewielka szansa na sukces”

Niklas Luhmann

Streszczenie

Projektowana przez Prawo i Sprawiedliwość nowa reforma edukacji wpisuje się, ze względu na sposób jej wprowadzania, w pewien schemat, jakim podlegały także poprzednie polskie reformy. O ich kształcie decydują czynniki polityczne, a nie merytoryczne, wprowadzane są one zbyt pośpiesznie, powoływani eksperci stanowią rodzaj dekorum. Ten sposób działania jest charakterystyczny nie tylko dla Polski. Badacze, których przytaczam (J. Nelson, M.S. Archer, N. Luhmann) wskazują na ograniczoną skuteczność działań reformatorskich i na ich przyczyny. Mimo prób ograniczenia wpływu państwa na edukację w ramach polityki neoliberalnej pozostaje ono najważniejszym podmiotem kształtującym system edukacyjny. Istniejące analizy skuteczności działań państwa powinny jednak stworzyć podstawy polityki uwzględniającej konieczność liczenia się z interesami innych podmiotów, a przede wszystkim długookresowej.

Słowa kluczowe: system edukacyjny, polityka edukacyjna, reformy edukacyjne, nierówności edukacyjne, gimnazja

The unbearable recklessness of... reforming education

Abstract

The educational reform designed by Prawo i Sprawiedliwość (the Law and Justice political party) fits in a pattern of the previous Polish reforms, primarily due to the way they were introduced. The political rather than substantive factors determine their design, they are introduced too hastily, and the appointed experts are treated as an embellishment. This mode of operation is characteristic not only of Poland. The researchers cited in the text (J. Nelson, M.S. Archer, N. Luhmann) indicate its root causes and limited effectiveness.

The state remains the most important player in shaping the educational system despite the attempts to reduce its influence on education under neo-liberal policies. However, the current analysis of its limited effectiveness should lay the foundations for a policy, which would take into account the need to reckon with the interests of other actors as well as to develop a long-term strategy.

Keywords: educational system, educational policy, educational reforms, educational inequalities, lower secondary schools

Zapowiedź reformy szkolnictwa

Wraz ze zmianą formacji politycznej, która objęła władzę w Polsce 25 października 2015 r., rozpoczęła się szeroka fala zmian i reform. Najbardziej angażujące opinię publiczną są zmiany polityczno-prawne (zmiana statusu Trybunału Konstytucyjnego) oraz socjalne (wyплаты 500 zł na drugie i kolejne dziecko, a na pierwsze wg kryterium dochodowości). Niejako w ich cieniu dokonano zmiany ustawy o wieku rozpoczynania obowiązkowej edukacji szkolnej, podwyższając o rok moment wejścia dziecka do szkoły, zaś obecnie jest przygotowywana zmiana całego ustroju szkolnego. Są to zmiany rozbudzające emocje osób zainteresowanych, a więc przede wszystkim nauczycieli i części rodziców oraz władz samorządów obciążonych finansowaniem reform.

Nie ma jednak w mediach poważniejszych debat na temat obecnego stanu czy ewentualnych zmian w edukacji. Zapewne, gdy rząd ogłosi pod koniec czerwca zapowiadany plan reform, rozpocznie się dyskusja, choć niewątpliwie miarkowana okresem wakacyjnym. Obecnie możemy jedynie słuchać plotek na temat planowanych projektów. Zaledwie przebijają się do opinii publicznej informacje, że obecny podział etapów kształcenia 4×3 (w którym pierwsza trójka oznaczała nauczanie wczesnoszkolne, kolejne trzy lata – nauczanie podstawowe, trzyletnie gimnazjum i trzyletnie liceum) ma zostać zastąpiony podziałem 1×8 i 1×4 (osiem lat szkoły podstawowej i cztery liceum). Za tymi propozycjami kryją się zmiany o poważnych społecznych konsekwencjach, które nie są jednak (jak dotąd) publicznie poważnie rozważane.

O tym, jakie są cele wprowadzanej reformy edukacji, jesteśmy informowani dość enigmatycznie. Co prawda obszerny program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r. wskazywał na wartości, które należy upowszechniać w społeczeństwie oraz na konieczność przebudowy istniejącego ustroju szkolnego. Jednak uzasadnienie i połączenie obu tych zadań pozostaje niejasne. Można wnioskować z tekstu programu PiS, że poprzednie rządy wprowadziły zmiany w polskim systemie szkolnym, kierując się ślepo wzorami z Zachodu i tym samym odrzuciły to, co wartościowe

w dawnym polskim szkolnictwie¹. Postulaty zmian dotyczą zawartości i sposobu realizacji programów szkolnych, tak by tradycyjnym wartościom przywrócić ich należne miejsce. Etapem nauczania, podczas którego poszerzony zakres wiedzy ma być serwowany uczniom, a co zgodnie z nadziejami reformatorów ma podnieść poziom wiedzy i utrwalić odpowiednie wartości – będzie czteroletnie liceum. Nauczanie obowiązkowe ma zostać skrócone i ograniczone do szkoły.

Tym samym ustrój szkolny zmieniony w 1998 r. ma wrócić do formy, w jakiej funkcjonował przez cały okres PRL i aż do końca XX w. Był on wielokrotnie, zasadnie krytykowany, także przez środowiska, z których wywodzi się dzisiejszy PiS, choć żaden z tych głosów krytyki nie jest obecnie brany pod uwagę. Wizja dobrego liceum, dającego odpowiedni poziom wiedzy, jakie podobno działało w okresie PRL, w dużej mierze była efektem ostrej selekcji, której poddawani byli kandydaci. Do liceów dopuszczano nielicznych. W zdecydowanej większości, mimo prób przeciwdziałania ze strony władz, były to dzieci z rodzin inteligenckich. Przez prawie cały okres PRL w liceach uczyło się zaledwie ok 20% absolwentów szkół podstawowych, natomiast pozostali szli do szkół zawodowych, w tym większość – do zasadniczych szkół zawodowych. Polska należała w Europie do krajów o zdecydowanie niskim udziale ludzi ze średnim i wyższym wykształceniem². System ten załamał się w latach 90. po upadku wielu szkół zawodowych i zniesieniu nakładanych na szkoły średnie i wyższe limitów przyjęć. Licea obniżyły wymagania i stały się szkołami bardziej popularnymi, jednak mimo że nauka w nich trwała cztery lata, ich przeciętny poziom gwałtownie się obniżył. Część z nich tworzone w budynkach dawnych zasadniczych szkół zawodowych, które nawet nie dysponowały bibliotekami. Wprowadzenie w 1989 r. wydłużonego, dzięki gimnazjom, okresu nauczania obowiązkowego do dziewięciu lat, miało tej sytuacji zaradzić, podnosząc ogólny poziom wykształcenia młodzieży, pobierającej nauki przynajmniej do 16. roku życia.

Z projektów zmian serwowanych przez nowe władze nie dowiadujemy się jaki, według reformatorów, odsetek młodzieży ma się uczyć w liceach. Ze wzmianek na temat konieczności podniesienia znaczenia szkolnictwa zawodowego można wnioskować, że – być może – licea ponownie mają odzyskać status szkół prestiżowych dla grupki nielicznych, podczas gdy pozostali uczniowie po ośmioletniej, obowiązkowej szkole będą w pewien sposób kierowani do szkół zawodowych.

¹ „Zgubną taktiką jest więc ta, którą stosowano w Polsce do tej pory, a mianowicie powielanie rozwiązań z Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych [...]”, Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, s. 129.

² J. Czapieński, *Cywilizacyjna rola edukacji: Dlaczego warto inwestować w wykształcenie?*, „Prace Monograficzne”, Instytut Studiów Społecznych, Warszawa 1995.

Jest to projekt, który będzie wzmacniał segregację społeczną, choć oczywiście wiele zależy od nieznanych nam jeszcze szczegółowych rozwiązań. O wzmocnieniu reprodukcyjnej roli systemu edukacji świadczy także już przyjęta uchwała, dotycząca podniesienia wieku inicjacji szkolnej o rok, ponownie dla siedmiolatków. Tymczasem objęcie edukacją sześciolatków miało z jednej strony stworzyć szansę rozwojową dla dzieci z rodzin o niskim kapitale kulturowym, z drugiej – zwolnić miejsca w przedszkolach dla młodszych dzieci. Polska należy do krajów, w których upowszechnienie przedszkoli, zwłaszcza dla dzieci 3–4-letnich należy do najniższych w Europie, a do tego jest silnie zróżnicowane terytorialnie i to pomimo ogromnego postępu w rozwoju przedszkoli, jaki dokonał się w okresie ostatnich 10 lat³. Tymczasem wczesne objęcie dzieci opieką i edukacją przedszkolną jest uznawane za niezwykle ważny czynnik pobudzający rozwój, co jest cenne zwłaszcza dla dzieci wychowywanych w domach o niskim kapitale kulturowym⁴.

Paradoksalnie te posunięcia, zmniejszające mobilność społeczną, są wprowadzane przez władze szermujące hasłami sprawiedliwości społecznej, a powrót do systemu edukacyjnego z PRL łączony jest z ostrą krytyką przeszłości komunistycznej. Jednak większym problemem jest brak szerszej debaty na temat proponowanych reform. Brak debaty, nieuwzględnianie wyników licznych badań edukacyjnych, ale także rozmach planowanych zmian mogą dziwić, mogą niepokoić, mogą oburzać, jednak w reformowaniu szkolnictwa w Polsce nie stanowią niczego zaskakującego.

Krótką historia reform edukacji w Polsce

Polski system edukacyjny był już kilkakrotnie gruntownie reformowany. Reformy przeprowadzono w latach: 1948, 1961, 1973, 1991, 1998, 2002. Obecnie zbliża się kolejna. Pomiędzy okresami reform dokonywano wielu zmian, niekiedy spektakularnych, i choć nie dotyczyły one całego ustroju szkolnictwa, to miały ogromne znaczenie dla funkcjonowania systemu. Rok 1948 był przełomowy we wprowadzaniu nowego, komunistycznego porządku w Polsce. Reformy miały dość specyficzny charakter, opierano bowiem instrukcjami, rozporządzeniami, a nie ustawami⁵. Na mocy Instrukcji Ministerstwa Oświaty w 1948 r. wprowadzono powszechną, jednolitą, siedmioklasową

³ P. Swianiewicz i in., *Edukacja przedszkolna. Polityka samorządów gminnych w zakresie edukacji przedszkolnej*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012.

⁴ W swoim programie wyborczym PiS zamieszcza bardzo ambitny projekt dotyczący przedszkoli. Mają być powszechne i bezpłatne. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, s. 110. Podwyższenie wieku inicjacji szkolnej wyraźnie utrudnia realizację tego planu.

⁵ M. Zahorska, *Szkoła: między państwem, społeczeństwem a rynkiem*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2002, s. 100–110.

szkołę podstawową, obowiązującą od 7. roku życia. Stworzono wtedy podstawy systemu, na którym opierało się dalsze kształcenie bądź to w szkołach zawodowych (zasadniczych zawodowych lub technikach), bądź w czteroletnich liceach. Powstał system w pełni scentralizowany i zmonopolizowany przez państwo. Władza miała w swoim ręku zarówno finansowanie, zarządzanie, jak i kontrolowanie szkolnictwa.

Debaty oświatowe – bardzo żywe zaraz po II wojnie – zostały wraz z postępującą stalinizacją kraju wyeliminowane i od tej pory decyzje dotyczące szkolnictwa podejmowano „odgórnie”. Jedną z takich decyzji, o niewątpliwej wadze propagandowej, dotyczyła budowy 1000 szkół na 1000-lecie. Formułując to hasło w latach 60., ekipa Gomułki odpowiadała na zapotrzebowanie, jakie wynikało z wchodzenia w wiek szkolny powojennego wyżu demograficznego.

Mimo ówczesnego etatystycznego („odgórnego”) sposobu działania w edukacji, wokół budowy „tysiąclatek” (szkoły podstawowe) powstał jednak autentyczny ruch społeczny (zjawisko niezwykle w PRL). Społeczności lokalne – sporym nakładem sił i środków – budowały szkoły dla swoich dzieci. Wybudowano ich rzeczywiście dużo. Niestety, większość z nich została ukończona, gdy „baby boom” już dorósł i zapychał szkoły ponadpodstawowe, podczas gdy szkoły podstawowe pustoszały.

Przeprowadzono więc reformę, na mocy której zamknięto wiele małych szkół podstawowych, a utworzono gminne szkoły zbiorcze. Dzieci z wielu wsi, zamiast uczyć się w pobliskiej szkole wybudowanej przez ich rodziców, przewożone były, często w skandalicznych warunkach, do przeludnionej, pracującej na kilka zmian szkoły w gminie. Budziło to zrozumiałe oburzenie. Przybierało ono niekiedy gwałtowne formy. Doświadczyli tego na sobie socjologowie prowadzący pod kierownictwem prof. Mikołaja Kozakiewicza badania na temat konfliktów wokół szkół zbiorczych. Uznani przez miejscową ludność za wysłanników władz, kilkakrotnie musieli salwować się ucieczką przed wściekłymi ludźmi uzbrojonymi w widły i kije⁶.

Kolejna reforma o zacięciu propagandowym została zaplanowana na początku lat 70. przez przejmującą wtedy władzę ekipę Edwarda Gierka. Powołano „Komisję Edukacji Narodowej” pod przewodnictwem prof. Jana Szczepańskiego – tym razem także odwołując się do historii – i w rocznicę 200-lecia powołania Komisji Edukacji Narodowej (w 1973 r.) został zaprezentowany *Raport o stanie oświaty w PRL* wraz z projektem reformy.

Autorzy wskazywali na podstawowe słabości istniejącego systemu: rozpoczynanie edukacji dopiero przez dzieci siedmioletnie (krytykowano to już ponad 40 lat temu!), zbyt rozbudowany system szkolnictwa zawodowego (zwłaszcza zasadniczego) oraz

⁶ M. Kozakiewicz i in., *Raport o istocie, przejawach i przyczynach konfliktowego przebiegu zakładania gminnych szkół zbiorczych w 1973 r.*, IRWiR, Warszawa 1973 (maszynopis do użytku służbowego).

nieodpowiedni system kształcenia nauczycieli. Analizy obejmowały także wiele innych słabych punktów: nierówności edukacyjne między miastem i wsią, przeładowane programy, nieefektywny sposób nauczania itp., wymagających pilnych zmian.

Zaprezentowano cztery warianty reform systemu oświatowego, z których najmniej rekomendacji Komisji uzyskał projekt partyjno-rządowy: wprowadzenia 10-letniej, jednolitej, powszechnej szkoły, która miała obejmować zarówno szkołę podstawową, jak i średnią. Jednak właśnie ten wariant reformy władze przyjęły do realizacji i zaczęły go wprowadzać w 1976 r. Ten, z wielu względów absurdalny, projekt był krytykowany przez liczne grupy społeczne i zawodowe. Najbardziej kontrowersyjnym pomysłem była likwidacja szkół średnich, a w wypadku szkół zawodowych przesunięcie ich rozpoczynania o dwa lata. Tymczasem szkoły te dostarczały niezbędnej dla praco-chłonnego przemysłu siły roboczej. Protestowały też grupy inteligencji, które oburzała likwidacja liceów. Protesty te zapewne nie odniosłyby skutku, gdyby nie czas Solidarności. W 1980 r. władze PZPR zostały zmuszone do wielu ustępstw, w tym także do odstąpienia od reformy edukacji. System szkolny ze wszelkimi dotychczasowymi słabościami i wadami został przywrócony i dotrwał aż do 1998 r. (!). Co prawda eksperci oświatowi przygotowali w latach 80. kolejną diagnozę stanu edukacji wraz z projektem pożądanych zmian: *Edukacja Narodowym Priorytetem*⁷, jednak nowa solidarnościowa władza ten pomysł reformy odrzuciła.

Ideologia nowej ekipy zarządzającej edukacją miała prowadzić do otwarcia drogi dla zmian oddolnych, a nie odgórnych reform. Wierzano, że społeczeństwo, odzyskując wpływ na szkoły, doprowadzi do pożądanych przemian. Hasła demokratyzacji szkoły, zachęcanie rodziców, by angażowali się w sprawy nauki i wychowania, podkreślanie praw ucznia sprawiały, że nauczyciele, którzy dotychczas dość wszechwładnie funkcjonowali w szkole, poczuli się zagrożeni. W PRL nauczyciel był mandatarium autorytarnej państwa i to, czego i jak uczył nie podlegało ocenie rodziców, a w razie skarg – jedynie odpowiednich urzędników. Podkreślanie „praw rodziców”, a co jeszcze bardziej bulwersujące „praw ucznia”, podważało według nauczycieli ich autorytet i nastawiało ich wrogo wobec prób zmian w szkołach. Demokratyzacja szkoły, jeśli postępowała, to z wieloma oporami i bardzo powoli.

W ramach reform „otwierających” system edukacji zlikwidowano monopol państwa, dopuszczając zakładanie szkół przez stowarzyszenia, a także osoby prywatne i organizacje⁸. Częściowo zdecentralizowano zarządzanie i finansowanie szkolnictwa,

⁷ *Edukacja Narodowym Priorytetem. Raport o stanie i kierunkach rozwoju edukacji narodowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN, Warszawa 1989; Cz. Kupisiewicz, *Zarys koncepcji przebudowy systemu szkolnego w Polsce. Raport tematyczny KEEN nr 6*, PWN, Warszawa-Kraków 1989.

⁸ M. Zahorska, *Zmiany w oświacie – koncepcje i uwarunkowania*, w: L. Kolarska-Bobińska, *Druga fala polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.

przekazując infrastrukturę szkół podstawowych samorządom lokalnym. Gminy, pomimo oporów i obaw związanych z zadłużeniem szkół, zostały zobowiązane do ich przejęcia. Samorządy dokonały wielu inwestycji, poprawiając stan budynków, ocieplając je, instalując nowe typy CO, wymieniając instalacje kanalizacyjne itp.⁹

Unikanie głębszej restrukturyzacji systemu edukacyjnego miało także aspekt finansowy. Reformy pociągają za sobą koszty, a tych chciano unikać. Przy gigantycznych problemach ekonomicznych w początkach transformacji wdrożono pakiet oszczędnościowy. Wiele zmian wprowadzanych przez ówczesne władze polegało więc na przerzuceniu kosztów funkcjonowania szkół bądź na samorządy¹⁰, bądź rodziców, ograniczono także możliwości zarobkowe nauczycieli.

Przemiany, jakim podlegało szkolnictwo po 1989 r., choć niewątpliwie znaczne, w ocenie kolejnych ekip rządzących były niewystarczające¹¹. Gdy, pod koniec lat 90., do władzy doszła Akcja Wyborcza Solidarność (AWS), wraz z przekształceniami wielu sektorów sfery budżetowej opracowano także niezwykle pojemną reformę edukacji, która obejmowała wszystkie dziedziny funkcjonowania szkolnictwa. Zmieniono zarówno sposób zarządzania, finansowania, kontroli, zatrudniania nauczycieli, programów, egzaminów, jak też ustrój szkolny poprzez wprowadzenie obowiązkowej dziewięcioletniej szkoły powszechnej z wydzielonymi dwoma etapami: szkołą podstawową i gimnazjum. Co prawda reformę poprzedziły tzw. konsultacje, jednak była ona wprowadzana w takim tempie (przegłosowana w sejmie pod koniec 1998 r., a wprowadzona we wrześniu 1999 r.) i tak szerokim zakresie, że oczywiście o prawdziwej debacie nie mogło być mowy. Reforma nie została też dobrze przygotowana, przy jej wdrażaniu stale pojawiały się problemy.

Niestety, część inwestycji jakie poczyniły samorządy w latach 90., restaurując budynki szkół podstawowych, poszła na marne, gdyż w ramach tej reformy sporą liczbę szkół podstawowych zlikwidowano, tworząc znowu szkoły zbiorcze, tym razem jako gimnazja. Gminy ponownie musiały się zaangażować w budowę lub przebudowę budynków szkolnych na rzecz nowego ustroju szkolnego. Nowy system oświatowy

⁹ Zmiany w szkołach odczułam osobiście, prowadząc badania przed i po przejęciu szkół przez samorządy. Przed – wejście do szkoły kojarzyło się często z przykrymi zapachami dobiegającymi z toalet, czasami były to wręcz „sławojki” na tyłach szkoły; po – nie tylko urządzenia do spuszczenia wody stały się sprawne, ale i ściany wyłożono kafelkami, pojawiły się też luksusy niedostępne w PRL, jak mydło i... papier toaletowy (!).

¹⁰ Finansowy wkład gmin stabilizujący poziom wydatków na oświatę podkreślają w swoim opracowaniu: J. Herczyński, T. Levitas, *Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland*, paper prepared for Open Society Institute, 2001, mps; do podobnych wniosków dochodzi K. Konarzewski, *Finansowanie zadań oświaty i wychowania*, w: K. Konarzewski, *Szkolnictwo w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.

¹¹ Szerzej na temat zmian wprowadzanych w szkolnictwie w latach 1991–1997 M. Zahorska, *Zmiany w oświacie...*, op.cit.

nie tylko nie był dostosowany do istniejącej infrastruktury, ale także do dawnych programów nauczania. Nie zdołano w terminie przygotować wszystkich podręczników, z pospiesznie redagowanych programów powypadały działy, do których nauczyciele mieli się odwoływać w dalszej nauce. Jednak, co szczególnie istotne, nie wyjaśniono ani tym bardziej nie uzyskano akceptacji kadry pedagogicznej dla nowych zasad funkcjonowania szkół. Wszystko to niesłuchanie komplikowało i pogarszało warunki nauki, wywoływało więc opór dużej grupy nauczycieli i niezadowolenie rodziców.

W 2002 r. po dojściu do władzy kolejnej formacji politycznej, SLD, wprowadzono istotne korekty ustroju szkolnego, m.in. wdrożono obowiązek uczęszczania dzieci sześciolletnich do klas zerowych, organizowanych w przedszkolach lub w szkołach. Co prawda tzw. „zerówki” funkcjonowały już od 1973 r., jednak nie były obowiązkowe i nie miały jednolitego programu nauczania. Zmieniono także organizację szkół ponadgimnazjalnych.

Oceny reformy z 1989 r., zwłaszcza wprowadzenia gimnazjum, po 17 latach działania nowego systemu są niesłuchanie zróżnicowane. Wszyscy powołujący się na dane ilościowe, a są to przede wszystkim przedstawiciele MEN oraz Instytutu Badań Edukacyjnych, wskazują na niebywały wprost sukces reformy. Gimnazja rozbudziły aspiracje uczniów, którzy w znamienitej części wybrali szkoły średnie, a nie zasadnicze, ponadto połowa maturzystów kontynuowała naukę na studiach. W relacji do systemu szkolnego w PRL proporcje się odwróciły: dawniej 12% rocznika szło na studia – teraz 50%, w PRL 50% absolwentów szło do zawodówek – teraz 12%.

W międzynarodowym teście PISA, badającym kompetencje 15-latków, już pierwszy rocznik gimnazjalistów wykazał się dużo lepszymi osiągnięciami niż ich rówieśnicy sprzed trzech lat uczący się w danym systemie, a w kolejnych edycjach tych badań było coraz lepiej¹². Nasi eksperci edukacyjni są zarzucani pytaniami – jak w tak krótkim czasie udało się nam osiągnąć taki sukces. Polska jest prezentowana na forach międzynarodowych jako edukacyjny gigant¹³.

Warto też wspomnieć o zbudowanej i rozbudowanej nowej infrastrukturze szkolnej.

Zupełnie inny obraz wynika z odbioru społecznego. Nauczyciele narzekają na agresywną, zarozumiałą i niechętną do nauki młodzież – gimnazja zgromadziły uczniów w tzw. trudnym wieku 13–16 lat. Rodzice na przeładowane programy oraz na nauczycieli i ich brak zaangażowania, a także umiejętności wychowawczych, co powoduje zagrożenie bezpieczeństwa uczniów. Nauczyciele szkół średnich obarczają winą gimnazja za niski poziom wiedzy uczniów, akademicy skarżą się, że obecne licea nie tylko nie wyposażają młodych ludzi w odpowiedni zasób wiedzy, ale także nie uczą

¹² OECD PISA. *Wyniki badania 2012 w Polsce*, MEN/IFiS PAN, Warszawa 2012.

¹³ A. Ripley, *Najbystrzejsze dzieciaki na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015.

ich samodzielnego myślenia. Ten negatywny obraz gimnazjów znalazł swoje odbicie w propozycjach referendum, w którym miało być zawarte m.in. pytanie dotyczące ewentualnej likwidacji gimnazjów.

Podstawową wartością nowego systemu, która jednak nie jest rozważana, było wydłużenie powszechnej edukacji do dziewięciu lat, co zwłaszcza dla dzieci z trudniejszych środowisk tworzyło szansę rozwojową¹⁴. Na pewno polepszyły się warunki nauczania uczniów w miejscowościach gminnych, w których ulokowane były gimnazja. Natomiast zdecydowanie w gorszej sytuacji są uczniowie dowożeni do tych gimnazjów z okolicznych miejscowości. Czas docierania tych dzieci do szkół wydłużył się, muszą też czekać na rozpoczęcie lekcji aż wszyscy uczniowie zostaną dowiezieni. Podobnie opóźniony jest ich powrót do domu. Dzieci dojeżdżające nie mają też szans, by uczestniczyć w szkolnych zajęciach popołudniowych. Warto może wspomnieć również, że nie wszystkie gimnazja zostały tak wspaniale wyposażone, jak to zakładali reformatorzy. Utworzono ich bowiem o prawie dwa tysiące więcej, niż zakładano. Niektóre samorządy nie wywiązują się lub nie są w stanie wywiązać się z utrzymania szkół na właściwym poziomie.

W miastach pojawiły się inne problemy. Podział nauki obowiązkowej pomiędzy szkołę podstawową i gimnazja stworzył niektórym rodzicom szanse wyboru dla swojego dziecka gimnazjum innego niż rejonowe. Co prawda, pozostała rejonizacja szkolna, jednak szkoły mając – z racji niżu demograficznego – niewiele dzieci, chętnie przyjmują dodatkowych uczniów, szczególnie tych mających świadectwo z czerwonym paskiem. Gimnazja, zwłaszcza w dużych miastach, bardzo się różnicowały, są dobre, dzięki którym można się dostać do dobrych liceów i kepskie, które takich szans nie stwarzają. Co oczywiście wskazuje, że gimnazja nie stały się środkiem wyrównywania możliwości edukacyjnych dla wielu dzieci¹⁵.

¹⁴ Przynajmniej część nauczycieli mówiła akurat krytycznie o tym aspekcie w odniesieniu do uczniów pozbawionych motywacji do nauki, których trzyma się tyle lat w szkole. Można odnieść wrażenie, że najchętniej odesłaliby ich już po podstawówce do szkół zawodowych. Uważam jednak, że dla wielu uczniów, zwłaszcza ze środowisk defaworyzowanych, jest to jednak szansa i nie należy jej lekceważyć. Niewątpliwie jednak program nauczania powinien zostać zmodyfikowany i uelastyczniony, by mógł stać się łatwiej przyswajalny przez młodzież. Z raportu OECD wynika, że poprawiły się wyniki zwłaszcza najsłabszych uczniów: M. Jakubowski i in., *The Impact of the 1999 Education Reform in Poland*, OECD Education Working Papers, OECD Publishing 2010, No. 49.

¹⁵ R. Dolata, *Szkoła – segregacje – nierówności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008; R. Dolata, *Determinacja statusowa osiągnięć szkolnych oraz różnicowanie się szkół na poziomie podstawowym i gimnazjalnym*, Konferencja: *Badania w edukacji*, 19–20 października, IBE, Warszawa 2015; A. Zawistowska, *Horyzontalne nierówności edukacyjne we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012; P. Długosz, *Elitaryzm versus egalitaryzm systemu oświatowego. Analiza aspiracji edukacyjnych gimnazjalistów Polski południowej*, w: M. Niezgoda, *Společne skutki zmiany oświatowej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

Jednak po 17 latach funkcjonowania nowego systemu szkolnego, gdy zaczął on działać w miarę sprawnie (co nie oznacza, że bez słabości); gdy dzięki licznym badaniom mamy obraz jego zalet i wad, co umożliwiłoby jego poprawę; gdy została zmodernizowana infrastruktura szkół, a wiele gimnazjów, zarówno ze względu na formę, jak i wyposażenie stanowi powód słusznej dumy władz lokalnych, ma zostać wprowadzona przez nową ekipę władzy kolejna reforma. Ma zostać ogłoszona w czerwcu 2016 r., a wprowadzona już po roku – we wrześniu 2017 r. (!).

Jak widać, każdą z reform polskiego szkolnictwa przeprowadzano gwałtownie, bez głębszych debat, bez liczenia się ze społecznymi kosztami i co może najbardziej bolesne, żadnej nie rozliczono, wskazując na porażki i sukcesy, koszty i zyski czy także wyliczając, co osiągnięto, a z czego trzeba było się wycofać. Oczywiście przeciwnicy polityczni pokazywali słabe strony reform, zwolennicy chwalili się osiągnięciami, ale solidnej analizy reform nie otrzymaliśmy. Tymczasem wiemy, że żadna reforma systemu edukacyjnego nie może być ostateczna, zbyt szybko zmieniają się oczekiwania wobec powszechności poziomu czy zakresu wykształcenia. Mając obraz kolejnych zmian, warto rozszyfrować prawidłowości, jakie kryją się w ciągłym modelowaniu tego systemu:

1. Co kilka lat władze podejmują próbę generalnej reformy systemu edukacyjnego. Są to reformy kompleksowe, obejmujące ustrój szkolny, zasady tworzenia szkół, ich funkcjonowania, finansowania, zarządzania czy kontroli. Ten „rewolucyjny” typ reform M.S. Archer¹⁶ – badaczka i wybitna znawczyni systemów edukacyjnych – przypisuje systemom zcentralizowanym, a więc i mało elastycznym, w których sygnały o konieczności zmian są przez biurokrację odrzucane. Natomiast reformy są wprowadzane całościowo i gwałtownie, co często wywołuje reakcje obronne przedstawicieli starego systemu.
2. Nawet w autorytarnym ustroju PRL szkolnictwo po przewrotach wywołanych reformami: czy to wprowadzeniem szkół zbiorczych w 1973 r., czy próbami wprowadzenia dziesięciolatki, okazywało się zdumiewająco odporne. Wiele ze zlikwidowanych szkół reaktywowano, zwłaszcza że pod koniec lat 70. do szkół zaczęły napływać kolejne liczne roczniki dzieci, a z powołania dziesięciolatki władze w ogóle się wycofały. Nieuwzględnianie społecznych interesów i opinii powodowało daleko posunięte korekty planowanych zmian. W III RP ze względu na demokratyczne otoczenie, włączenie do współdziałania i współodpowiedzialności wielu podmiotów, realizacja nieakceptowanych zmian jest jeszcze trudniejsza. Wiele idei reformy z 1998 r. zostało jeśli nie odrzuconych, to zrealizowanych jedynie pozornie, na poziomie sprawozdań, a nie rzeczywistej zmiany

¹⁶ M.S. Archer, *Social Origins of Educational Systems*, Sage, London 1984.

w formach pracy z młodzieżą. Także „drobne” zmiany (w zestawieniu z wielkimi reformami) mogą być kontestowane i tak np. pod naciskiem ZNP ministerstwo musiało się wycofać z pomysłu, by każde dziecko odbiegające od przeciętnej, czy to szczególnie zdolne, czy sprawiające problemy dydaktyczne i wychowawcze, było kilkakrotnie w roku konsultowane przez zespół specjalistów. Obecnie PiS, powołując się na opinię społeczną, doprowadza do wycofania się z wielu reform wprowadzonych w ubiegłych latach.

3. Zmiana ustroju państwa w 1989 r. nie sprawiła, że pozycja sektora edukacji stała się bardziej niezależna od polityków, a decyzje w nim zapadają głównie na podstawie wyników badań. Co prawda, znaczenie kapitału ludzkiego, zwłaszcza poziomu wykształcenia, a także nauki, dla rozwoju gospodarczego zajmowało dużo miejsca w deklaracjach polityków czy publicystyce, ale edukacja musiała się zadowalać ograniczonymi kwotami z budżetu. Do zarządzania tymi resortami kierowani zwykle byli/są ludzie o niezbyt wysokiej pozycji politycznej, którzy byli/są szczególnie podatni na nawet drobne roszady we władzach¹⁷. Wywoływało to częste zmiany personalne w tych ministerstwach. Ponadto pozycję ministrów z jednej strony podważały cięcia budżetowe, którym nie umieli zapobiec, z drugiej – naciski związków zawodowych, którym nie mieli jak się przeciwstawić.
4. Reformy edukacji wiążą się ze zmianami politycznymi. Dopiero nowa ekipa władzy, wskazując na braki, trudności czy społeczne niezadowolenie z istniejących rozwiązań, przeprowadza reformę. Tak było w okresie PRL, gdy do władzy doszedł Gierek, i tak jest w III RP, gdy zwycięża w wyborach nowe ugrupowanie, zaczyna manipulować w systemie edukacyjnym.
5. Władze, przeprowadzając reformy, nie biorą pod uwagę istniejących badań i głosu ekspertów. Jest prawdziwym paradoksem, że władze PRL dysponujące wiedzą Komisji Planowania nie były w stanie uwzględnić prognoz demograficznych czy to rozbudowując szkoły podstawowe, podczas gdy rosło zapotrzebowanie na miejsca w szkołach średnich, czy stwarzając możliwości odejścia na wcześniejszą emeryturę oraz ograniczając pensum nauczycielom w 1981 r. – gdy do szkół napływały liczne roczniki wyżowe, co wywołało prawdziwą katastrofę kadrową. Nawet gdy w 1971 r. powołano komisję ekspertów, by ocenili stan szkolnictwa w PRL i zaproponowali zmiany, prace naukowców wykorzystano jako listek figowy dla reform, które przygotowały władze PZPR. Wszelkie te decyzje miały podstawy polityczne, a w mniejszym stopniu liczyły się z potrzebami systemu

¹⁷ Wyjątkiem może być Roman Giertych, pełniący – poza stanowiskiem ministra edukacji – funkcję wicepremiera (2005–2007). Podobnie jest od 2015 r., a dotyczy to Jarosława Gowina – ministra nauki i szkolnictwa wyższego.

szkolnego. Podobnie jest obecnie. W 1989 r. odrzucono wieloletnią pracę zespołu ekspertów wskazującego na kierunki potrzebnych reform w edukacji. Po reformie w 1998 r. wdrożono program badań ewaluacyjnych, prowadzonych przez niezależną instytucję (Instytut Spraw Publicznych – ISP), które poza wskazaniem słabych i mocnych stron zmian mogły służyć ewentualnym korektom. Niestety, kolejne ekipy już po dwu latach z tych badań zrezygnowały. Niemniej, w ciągu ostatnich 20 lat ośrodki naukowe, także resortowy instytut MEN – Instytut Badań Edukacyjnych – przeprowadziły wiele badań, z których wyłania się obraz naszego systemu edukacyjnego: jego mocnych i słabych stron, jednak wyniki tych badań nie są wykorzystywane w opracowywaniu nowej reformy.

6. Władze nie liczą się z kosztami społecznymi wdrażanych zmian. W 1971 r. wprowadzono gminne szkoły zbiorcze, niwecząc trud budowy wielu tysiąclek. W połowie lat 90. ustawa zobowiązywała samorządy gminne do przejścia szkół podstawowych. Wiele władz lokalnych, przejmując je, dokonało remontów modernizujących budynki szkolne. W związku z wprowadzeniem gimnazjów w 1998 r. część wyremontowanych niedawno budynków szkolnych opustoszała, a pozostałe, żeby sprostać nowym wyzwaniom, musiały zostać poddane kolejnym przebudowom. Zapowiadana nowa zmiana ustroju szkolnego ponownie narazi samorządy na konieczne adaptacje budynków. Wiele zmian, jakich dokonano w szkołach w ciągu kilku ostatnich lat, by obniżyć wiek inicjacji szkolnej i stworzyć placówki bardziej przyjazne małym dzieciom, obrócono ostatnio wniwecz, bo postanowiono ponownie ten wiek podwyższyć.
7. Istotnym elementem, wpływającym na charakter reform i ich skuteczność, jest sam tryb ich przeprowadzania. Ponieważ władza w okresie transformacji była dość niestabilna, jedne ekipy po drugich obejmowały rządy, kolejne reformy przeprowadzano szybko, bez przygotowania, tak aby postawić następców przed faktem dokonanym. Nie było też czasu na przekonywanie pracowników szkół co do sensu zmian, a prowadzone konsultacje były na ogół fikcją.
8. Zmiany wprowadzane są gwałtownie, mają często na celu odwrócenie istniejących tendencji wręcz o 180 stopni. System edukacyjny przeładowany zawodówkami w PRL zaczął cierpieć w III RP na ich brak. Po obowiązywaniu jednego podręcznika wprowadzono liczne podręczniki do wyboru, by następnie wrócić do idei jednego, a obecnie wprowadza się ponownie kilka podręczników. Po okresie pełnej liberalizacji otwierania punktów handlujących słodyczami i chipsami w szkołach, pewnego dnia zakazano ich sprzedaży. Po wielu latach funkcjonowania w przedszkolach różnych dodatkowych płatnych zajęć dla dzieci – nakazano ich odwołanie. Wiele z tych decyzji miało niewątpliwie słuszne przesłanki, poraża jednak sposób ich wdrażania, z dnia na dzień, bez sensownego rozeznania

w nastrojach, przy całkowitym lekceważeniu istniejących dotychczas reguł czy przyzwyczajęń.

Porównawcze analizy reform edukacyjnych wskazują, że łatwość manipulowania systemem edukacyjnym nie stanowi specyfiki władz w Polsce. Wskazuje na to – między innymi – raport J.M. Nelson dla Banku Światowego¹⁸. Autorka poddała analizie efekty reform zdrowia i edukacji w latach 90. Badania prowadziła w państwach, które weszły na drogę demokratyzacji swoich systemów politycznych w Ameryce Łacińskiej i Europie Wschodniej, między innymi także w Polsce.

Większość cech, jakie charakteryzowały polskie reformy, była wspólna reformom w innych krajach:

- słaba pozycja polityczna osób kierujących edukacją, częste zmiany na stanowiskach w ministerstwach, które powodowały brak ciągłości w polityce,
- liczne cięcia finansowe w szkolnictwie,
- wprowadzanie reform szybko, by konkurencyjną ekipę władzy postawić przed faktem dokonanym.

Dwa spostrzeżenia J.M. Nelson zasługują, moim zdaniem, na szczególną uwagę. Pierwsze dotyczy znaczenia zaangażowania nauczycieli dla skuteczności reform. Nauczanie jest „pracochłonne”, a stosunkowo mało „kapitałochłonne”. Podstawowe koszty w systemie edukacji obejmują głównie wynagrodzenia nauczycieli. Problemy finansowe, towarzyszące niezmiennie transformacji, tworzą nacisk na ograniczanie kosztów, zwłaszcza kosztów pracy. Wzmaga to niezadowolenie nauczycieli, którym z jednej strony zmieniano warunki i zasady pracy, do jakich byli przyzwyczajeni, z drugiej ograniczano zarobki. Reformy napotykały więc zrozumiały opór ze strony niezadowolonych pracowników. Ich niezadowolenie manifestuje się zarówno w postaci protestów, i to niekiedy bardzo gwałtownych, jak też w biernym oporze, dość skutecznie opóźniającym lub wypaczającym wprowadzanie zmian.

Nauczyciele są grupą sfrustrowaną, niechętnie nastawioną wobec reform, zwłaszcza niedających im oczekiwanych gratyfikacji finansowych. Jednak to nauczyciele są głównymi podmiotami w edukacji. Pomimo licznych prób kodyfikowania ich zachowania czy rozbudowywania sprawozdawczości, ich działania w niewielkim stopniu poddają się kontroli. To, co się dzieje za zamkniętymi drzwiami klasy szkolnej zależy w dużej mierze od zaangażowania nauczyciela i jego kwalifikacji. Na to więc, co jest istotą procesu nauczania i wychowania władze bezpośredniego wpływu nie mają. Jeśli nie przekona się nauczycieli do sensu reform, ich realizacja będzie przebiegała z ogromnymi oporami i część celów stawianych przez reformatorów nie zostanie zrealizowana. Tymczasem szybkie tempo wprowadzania reform powoduje, że nie ma czasu

¹⁸ J.M. Nelson, *Reforming Health and Education*, The World Bank, Washington DC 2000.

na zdobywanie poparcia nauczycieli, przekonywanie ich czy tworzenie programów pilotażowych, dokonywanie korekt. Obserwując niską skuteczność wprowadzanych reform, które np. miały demokratyzować szkoły, J.M. Nelson przypisuje ją właśnie brakowi poparcia ze strony nauczycieli¹⁹.

Kolejna uwaga autorki dotyczy społecznych konsekwencji reform realizowanych w systemach demokratycznych. Kształt reform jest modyfikowany przez naciski różnych grup interesów czy to powiązanych z dawnym systemem, czy z reformatorami. Systemy wolnościowe, usuwające wiele dotychczasowych barier politycznych (także policyjnych), ustawiają w szczególnie dobrej pozycji zamożne klasy średnie, które z racji swojego statusu potrafią wykorzystać reformy i zabezpieczyć się przed niekorzystnymi skutkami kryzysu sfery publicznej. Zmiany najczęściej uderzają w grupy o niskiej zamożności i słabo wykształcone.

Państwo a edukacja

Pospieszne sposoby manipulowania systemem edukacyjnym nie są więc wyłączną cechą dzisiejszej ekipy rządzącej czy polską specyfiką, zdarzają się także w wielu innych państwach. Możemy zadać pytania, co jest powodem, że tak łatwo edukacja poddaje się reformom oraz – na ile jest to nieodłączną cechą polityki edukacyjnej.

Wy tłumaczeniem, najprostszych, żeby nie powiedzieć powierzchownym, jest pozycja edukacji jako elementu sektora publicznego, który jest powoływany i kontrolowany przez państwo. Funkcjonuje on na innych zasadach niż sektor gospodarki rynkowej, jego usługi mają być dostępne wszystkim uprawnionym obywatelom. Nic więc dziwnego, że pieczę nad jego funkcjonowaniem trzyma państwo, ale tym samym jest on bardzo wrażliwy na czynniki polityczne²⁰.

Analizując wzajemne powiązania państwa i systemu edukacyjnego, można też odwołać się do historii i wskazać na wspólne początki państw narodowych oraz systemu edukacji publicznej²¹. Edukacja znalazła się w polu zainteresowania europejskich struktur państwowych na przełomie XVIII i XIX wieku. Wraz z kształtowaniem

¹⁹ Na temat trudności w uzyskaniu sukcesu w reformowaniu szkolnictwa powstała bogata literatura. Por. np.: S.B. Sarason, *The Culture of the School and Problem of Change*, Allyn and Bacon Inc., Boston 1971; M. Fullan, S. Stiegelbauer, *The New Meaning of Educational Change*, Teacher College Press, New York 1991; P. Dalin, *Limits to Educational Change*, Macmillan, London 1998.

²⁰ J. Kleer, *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu, Warszawa 2005.

²¹ M.S. Archer, *Social Origins of Educational Systems*, Sage, London 1984; A. Green, *Education and State Formation: Europe, East Asia and the USA*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013; E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009; A. Wojciuk, *Imperia wiedzy. Edukacja i nauka jako czynniki siły państw na arenie międzynarodowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

się państwa narodowego oraz procesami modernizacyjnymi edukacja stawała się ważnym narzędziem mającym spajać społeczeństwo, a zarazem służyć jego przygotowaniu do zadań wyznaczanych przez rozwijającą się gospodarkę. Stopniowo, przez cały XIX wiek tworzył się system nauczania obejmujący coraz powszechniej coraz większe grupy ludzi, wprowadzano reguły określające, jaki zakres wiedzy, na jakim etapie ma być przyswajany przez uczniów. Upowszechnieniu towarzyszyć zaczął obowiązek szkolny, a wreszcie reguła bezpłatności nauczania na wyznaczanym przez państwo poziomie. W wielu krajach europejskich w początku XX w. funkcjonował już system edukacji publicznej obejmujący powszechną, bezpłatną i obowiązkową szkołę elementarną. Ogromne znaczenie dla umocnienia roli państwa w kształtowaniu i rozwijaniu edukacji jako elementu sfery publicznej miało trzydziestolecie po II wojnie światowej. Większość szkolnictwa na poziomie podstawowym, średnim i wyższym została przejęta przez państwo. Szkoły prywatne objęły już wyraźnie mniejszą część młodzieży. Ujednolicone zostały programy szkół i zapewniono możliwość przejścia od poziomu podstawowego do średniego bez względu na pochodzenie społeczne i płeć. Otwarte zostały drzwi uczelni wyższych. Szkolnictwo na poziomie średnim i wyższym w większości państw wymaga, co prawda, opłaty czesnego, ale rozbudowane zostały systemy stypendialne. Lata te często są określane jako okres „eksplozji edukacyjnej”. Podsumowując, do II wojny światowej odbywał się proces kształtowania systemu edukacyjnego, który przybrał swoją obecną formę w okresie trzydziestolecia powojennego. Ten przeobrażony system edukacji publicznej może przywoływać metaforę Lewiatana. Wchłania on ludzi od najwcześniejszego wieku poprzez żłobki, przedszkola, szkoły po uczelnie wyższe (obecnie nawet uniwersytety trzeciego wieku). Procesem przetwarzania ludzi na zdalnych do funkcjonowania we współczesnym społeczeństwie kieruje państwo.

Jednak bezpośrednia podatność edukacji na oddziaływanie państwa jest kwestionowana przez wielu badaczy. Według M. Archer szkolnictwo stanowi zintegrowany system, mający własne reguły działania. Także N. Luhmann²² podaje szkolnictwo jako jeden z przykładów systemów autopoietycznych, a więc mających być samoistny, odznaczający się autonomią i mający własne, wewnętrzne siły, które powodują jego zmiany. Ta autonomia systemu sprawia, że nie jest łatwo nim sterować. Nie są to jedynie komplikacje, na jakie zwracają uwagę zarówno M. Archer, jak i N. Luhmann.

W koncepcji M. Archer zmiany dokonujące się w systemie są rezultatem rozmaitych działań, w wyniku których system realizuje interesy różnych grup społecznych.

²² N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994; E. Nasalska, *Edukacja z perspektywy teorii systemów Niklasa Luhmanna*, w: M. Zahorska, E. Nasalska, *Wartości – polityka – społeczeństwo*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

Tak tworzony system może wywoływać sprzeciw grup, których potrzeby nie zostały zaspokojone. Będą one dążyły do jego zmiany. Funkcje, jakie zaczyna spełniać system, mogą być sprzeczne, realizować przeciwstawne interesy, tworząc tym samym źródło konfliktów. Dla zrozumienia charakteru systemu konieczna jest więc znajomość z jednej strony jego genezy, z drugiej – czynników mających możliwość oddziaływania na niego.

Według N. Luhmanna system edukacyjny, jak i pozostałe systemy funkcjonalne, jest powiązany z innymi, zwłaszcza poprzez wzajemne pełnienie świadczeń. Jest on uzależniony od systemu politycznego poprzez decyzje dotyczące finansowania czy prawa określające obowiązek nauki, system egzaminów itp. System gospodarczy czerpie z systemu edukacyjnego ludzi, którzy mają w nim znaleźć zatrudnienie. N. Luhmann przyjmuje jednak – inaczej niż jego poprzednicy funkcjonałści – że współistnienie rozmaitych systemów: gospodarki, polityki, rodziny nie jest harmonijne, każdy z nich ma swoją logikę, która nie musi współgrać z zasadami funkcjonowania innych systemów, co może prowadzić do konfliktów, tarć itp. Zarówno powiązania pomiędzy systemami, jak i rozwój samego systemu, nie gwarantują racjonalności ani bezkonfliktowości. Poza oczekiwanymi efektami działania systemów mamy do czynienia także ze skutkami nieprzewidywanymi. Pomiedzy systemem politycznym a edukacyjnym rozrasta się administracja, która sama rozwija się według swojej logiki, niekoniecznie zgodnej z wymogami sprawnego działania. Zmiany w potrzebach gospodarki czy dominujące idee polityczne skłaniają władze do inicjowania reform w systemie edukacyjnym. W oświacie, jak pisał autor, „duża jest wprawdzie chęć reformowania, ale niewielka szansa na sukces”²³. Stałym bowiem elementem reform, obok zmian przewidzianych i pożądaných, są zmiany nieprzewidziane i częstokroć niepożądane, co stanowi podstawę do dalszych modernizacji. Podstawowym efektem reform staje się więc zapotrzebowanie na kolejne reformy.

Zarówno uogólnienia M. Archer, których podstawą był niezwykle bogaty materiał zebrany w ramach analiz systemów edukacyjnych, jak i wnioski N. Luhmanna wynikające z jego teorii systemów wskazują, że reformowanie systemu edukacyjnego przez władze państwowe, choć podejmowane, uruchamia procesy, których nie są one w stanie w pełni kontrolować ani przewidzieć ich skutków.

²³ N. Luhmann, *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2002, s. 166 za: E. Nasalska, op.cit. s. 331.

Neoliberalna rewolucja

Krytyka funkcjonowania edukacji (podobnie jak i innych elementów sfery publicznej) zarządzanej przez państwo nasiliła się w latach 70. XX w. Wskazywano na niską elastyczność systemu, nienadążanie za potrzebami gospodarki i wręcz „produkcję” bezrobotnych²⁴. Konieczność zmian uzasadniano malejącymi efektami edukacji, przy jednoczesnym wzroście jej kosztów. Przyczyną wzrostu kosztów edukacji jest presja na pensje nauczycieli zrzeszonych w związkach zawodowych, przy czym płace w żaden sposób nie są powiązane z wynikami ich pracy. Oskarżano system o nadmierną biurokratyzację oraz brak właściwych bodźców dla szkół czy nauczycieli do dobrej i wydajnej pracy. Z rozważań tych wyciągano wnioski, że sfera publiczna powinna być oddzielona od państwa i zacząć funkcjonować według zasad rynkowych (lub *quasi* rynkowych)²⁵. Szkoły miały zacząć działać na rynku edukacyjnym, stwarzać „podaż”, czyli odpowiednio wykształconych absolwentów w odpowiedzi na „popyt” ze strony pracodawców. Dobry produkt miał znaleźć nabywcę. Dobre szkoły, cieszące się dużym uznaniem, mogły liczyć na sukces. Ten sukces miał wymiar finansowy – za każdym uczniem płynęły bowiem pieniądze. Rynek edukacyjny był jednak *quasi* rynkiem. Edukację nadal miało finansować państwo, a kwoty (tzw. bony edukacyjne) zdobywane przez szkołę miały zależeć od liczby uczniów, którzy zechcą uczyć się w danej placówce. Zakładano, że między szkołami wywiąże się konkurencja, składająca je do podwyższania jakości pracy z uczniem. Liczono też, że zaczną działać samoczynne mechanizmy rynkowe nakłaniające szkoły do odpowiedniej aktywności i stąd biurokratyczna kontrola będzie zbędna. Wprowadzono mierniki jakości szkoły – w postaci wyników testowych egzaminów zewnętrznych, którym miały być poddawane wszystkie instytucje. Ustanowiono także standardy programów, które ujednoliciły wymagania egzaminacyjne z kolejnych przedmiotów. Wprowadzaniu *quasi* rynkowych zasad do szkolnictwa towarzyszyły też postulaty dotyczące decentralizacji systemu edukacyjnego. Efektem miało być lepsze dostosowanie szkolnictwa do potrzeb lokalnego rynku pracy.

Ten pakiet neoliberalnych zmian, co prawda w rozmaitych wariantach, zaczęto w latach 80. wprowadzać w wielu państwach, przede wszystkim anglosaskich, ale także i innych, nawet w krajach skandynawskich. Naczelnym hasłem reform było

²⁴ Ph.H. Coombs, *The World Educational Crisis. A System Analysis*, Oxford University Press, New York 1968; I. Berg, *Education and Jobs: the Great Training Robbery*, Praeger, New York 1970; R.Ph. Dore, *Diploma Disease*, Allen and Unwin, London 1976.

²⁵ J.E. Chubb, T.M. Moe, *Politics, Markets and America's Schools*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1990.

oddzielenie państwa i jego biurokratycznych struktur od szkolnictwa, które, dzięki wmontowanym mechanizmom rynkowym, miało sprawnie działać bez nadzoru. Paradoks polegał oczywiście na tym, że dla przeprowadzenia tych reform państwo musiało bardzo głęboko interweniować w szkolnictwo, tworzyć nowe reguły, instytucje, struktury itp. Działaniom tym sprzeciwiały się środowiska lewicowe, widząc w nich przede wszystkim pogłębienie nierówności edukacyjnych, a w konsekwencji także społecznych²⁶. Poza sporami ideowymi przeprowadzono wiele badań oceniających skutki reformy, które pokazywały, że ani decentralizacja, ani komercjalizacja szkół nie podnosiły na ogół jakości nauczania, natomiast przyczyniały się bez wątpienia do zwiększenia dysproporcji w szansach edukacyjnych uczniów o różnym statusie pochodzenia²⁷.

W Polsce reformę wprowadzającą zasady neoliberalne, choć trzeba przyznać, że w dość okrojonej wersji, uchwalono w 1998 r.²⁸. Poszerzyła ona decentralizację w zarządzaniu szkołami. Już nie tylko szkoły podstawowe i gimnazja były zarządzane przez samorządy, ale także większość placówek z wyższych etapów nauczania. Jednak władza samorządów nad szkołami była ograniczona po pierwsze przez kuratoria, które czuwały nad procesem nauczania, gdyż o zakresie wiedzy przekazywanej uczniom decydowały programy i podręczniki zatwierdzane przez ministerstwo; po drugie, rozmaitymi uregulowaniami na szczeblu państwowym, jak np. utrzymanie rejonizacji w wypadku szkół realizujących obowiązki szkolny czy Karta Nauczyciela.

Wprowadzono także pewne bodźce mające uzdrowić finansowanie szkół. Uzależniono finanse szkoły od liczby uczniów, ale to nie dyrektor szkoły był w pełni władny, by decydować o wolumenie uczniów. Dyrektor został zobowiązany przyjąć wszystkie dzieci z rejonu, choć jeśli miał miejsce, mógł też przyjąć dodatkowych uczniów. Jednak wpływ na wielkość szkoły, poprzez zgodę na zatrudnianie odpowiedniej liczby nauczycieli, miały samorządy. Mogły one ograniczyć lub poszerzyć liczbę klas i tym samym wpłynąć na rozwój szkoły, a także – jeśli uczniów było zbyt mało – postawić szkołę w stan likwidacji. Ponadto to one decydowały, jaką część dotacji budżetowej otrzymają poszczególne szkoły.

²⁶ H. Giroux, P. McLaren, *Ameryka 2000 i polityka wymazywania*; P. Freire, P. McLaren, *Edukacja, polityka i ideologia*, w: *Nieobecne dyskursy cz. 3*, red. Z. Kwieciński, Wydawnictwo UMK, Toruń 1993; M.W. Apple, *Producing Inequalities: Neo-liberalism, Neo-Conservatism and the Politics of Educational Reform*, w: H. Lauder i in., *Education, Globalization and Social Change*, Oxford University Press, Oxford 2006; H. Lauder, *Education, Democracy, and the Economy*, w: A.H. Halsey i in., *Education, Culture, Society*, Oxford University Press, Oxford 1997.

²⁷ S.J. Ball, *Class Strategies and the Education Market. The Middle Classes and Social Advantage*, Routledge Palmer, London 2003; C. Vincent, S.J. Ball, *'Making up' the Middle Class Child: Families, Activities and Class Dispositions*, Centre for Critical Education Policy Studies, Institute of Education, London 2007.

²⁸ Ustawa z dn. 25 lipca 1998 o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz. U. 1998, nr 117.

Szkoły pozostają więc zarówno pod wpływem kuratoriów, jak i samorządów. Można wyliczyć zalety tej sytuacji. Interwencje kuratorium powstrzymują te działania samorządów, które mogą niekorzystnie odbić się na procesie nauczania czy dostępności szkoły. Natomiast znajomość warunków lokalnych powoduje odpowiednie zarządzanie infrastrukturą szkolną. Są jednak i wady. Samorządy i kuratoria są instytucjami wyrażającymi różne, niekiedy sprzeczne, interesy, co powoduje kolizje, najczęściej o charakterze finansowym lub personalnym. Jednak można się zgodzić, że na poziomie bieżącego działania wyłania się pewien układ równowagi, „chwijnej równowagi” – jak określa ją P. Sadura²⁹, pomiędzy obiema siłami. Tę chwiejną równowagę niezwykle łatwo zakłócić. Od poglądów ekipy rządzącej zależy bowiem, czy wzmocni ona siłę oddziaływania któregoś z tych podmiotów. Nadal głównym rozdającym karty pozostało państwo, a samorządom lokalnym przypisana jest przede wszystkim rola kasjera, który mimo wszelkich trudności i ograniczeń musi zdobywać środki na szkołę. Co gorzej, jest to państwo, którego ciągłość polityki jest rozrywana konfliktami, niemogące się zdobyć na ustalenie długofalowej polityki edukacyjnej ponad podziałami, trwającej dłużej niż jedną, dwie kadencje.

W 2017 r. nowa władza reprezentowana przez PiS rozpocznie wdrażanie reformy szkolnej. Trzeba zaznaczyć, że proces zmian już się rozpoczął: zlikwidowano obowiązek szkolny dla 6-latków, rozszerzone zostały kompetencje kuratoriów, zapowiedziano także usunięcie sprawdzianu po szóstej klasie. Wiemy, że zostanie zmieniony ustrój szkolny oraz programy nauczania. Być może wrócą odpłatne podręczniki. Na pewno zmianie ulegnie wiele innych czynników regulujących funkcjonowanie szkół.

Reformę można oceniać po stopniu realizacji zakładanych celów. Poprzednia ekipa stawiała sobie dwa, pod wieloma względami sprzeczne, cele: zwiększenie szans edukacyjnych młodzieży wiejskiej oraz podniesienie poziomu nauczania. Środkami do ich osiągnięcia miały być: wydłużenie powszechnej, obowiązkowej edukacji o rok, wprowadzenie gimnazjum, zwiększenie liczby osób dysponujących co najmniej średnim wykształceniem oraz zmiany w procesie nauczania, w tym stworzenie mierników oceny poziomu nauczania, czyli testowych egzaminów zewnętrznych. Oceny realizacji celów i ich skutków – jak wspominałam – są zróżnicowane. Jednak można opierać się na faktach: polskie społeczeństwo przeżyło boom edukacyjny. Liczebność absolwentów szkół średnich i wyższych zwiększyła się wielokrotnie. Czy jednak dzięki temu zmniejszyły się nierówności edukacyjne? Na ten temat trwają spory. Podobnie

²⁹ P. Sadura, *Od centralnego planowania do współzarządzania? Polski system edukacyjny w epoce zmiany paradygmatu administrowania*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, nr 1(35).

ocena poziomu wiedzy jest dyskusyjna. Jeśli nawet stan wiedzy naszych 15-latków w ocenach testów międzynarodowych poprawił się znacząco, to już poziom wiedzy maturzystów i studentów oceniany jest jako niezadowolający. Jak każda reforma, tak i edukacyjna przyniosła rezultaty w części zgodne z oczekiwaniami, a także wyraźnie się z nimi rozmiijające. Przy wszystkich zastrzeżeniach, jakie można mieć do idei tej reformy, jak i sposobów jej wdrażania, da się już formułować oceny oraz wskazywać słabe i mocne strony wyznaczonych celów czy określonych środków.

Reforma zapowiadana obecnie jest nastawiona przede wszystkim na krytykę istniejącego systemu, natomiast nie został jeszcze nakreślony nowy obraz pozytywny. Nie są też analizowane koszty i skutki społeczne projektowanych zmian (a w każdym razie nie są poddane publicznemu oglądowi). Ponieważ jest ona nastawiona na wycofanie projektów wprowadzonych przez poprzednią formację polityczną, można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że po zwycięstwie kolejnej ekipy zacznie ona reformy od nowa.

Osiągnięcie dobrego stanu i efektywności systemu edukacyjnego leży w zakresie obowiązków państwa. Wprowadzanie na większą skalę mechanizmów rynkowych prowadzi do pogłębiania nierówności społecznych. Nie oznacza to, że zaangażowane w edukację podmioty nie mogą współdecydować o jej kształcie. Reformowanie systemów edukacyjnych wymaga, ze względu na wielość zaangażowanych instytucji i grup społecznych, myślenia perspektywicznego, uwzględniającego prognozy demograficzne, gospodarcze, stan infrastruktury, opinie społeczne, a przede wszystkim poziom kompetencji nauczycieli. Zmiany muszą być rozkładane na lata, a nie miesiące. Przykładem są państwa skandynawskie, w których reformy ustroju szkolnego planowane są na dziesięć, a czasem nawet na więcej lat. Niestety, wydaje się, że w Polsce system edukacyjny (i nie tylko on) pozostaje zakładnikiem w przetargach politycznych, stąd obserwacje skutków wprowadzanych zmian stają się pasjonującym zadaniem dla badaczy, natomiast można mieć obawy co do skutecznej realizacji niesłychanie ważnego zadania tego systemu, jakim jest podnoszenie poziomu wiedzy w społeczeństwie.

Bibliografia

- Apple M.W., *Producing Inequalities: Neo-liberalism, Neo-Conservatism and the Politics of Educational Reform*, w: H. Lauder i in., *Education, Globalization and Social Change*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- Archer M.S., *Social Origins of Educational Systems*, Sage, London 1984.
- Ball S.J., *Class Strategies and the Education Market. The Middle Classes and Social Advantage*, Routledge Palmer, London 2003.

- Berg I., *Education and Jobs: the Great Training Robbery*, Praeger, New York 1970.
- Czapiński J., *Cywilizacyjna rola edukacji: Dlaczego warto inwestować w wykształcenie?*, Prace Monograficzne, Instytut Studiów Społecznych, Warszawa 1995.
- Chubb J.E., T.M. Moe, *Politics, Markets and America's Schools*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1990.
- Coombs Ph.H., *The World Educational Crisis. A System Analysis*, Oxford University Press, New York 1968.
- Dalin P., *Limits to Educational Change*, Macmillan, London 1998.
- Długosz P., *Elitaryzm versus egalitaryzm systemu oświatowego. Analiza aspiracji edukacyjnych gimnazjalistów Polski południowej*, w: M. Niezgodą, *Społeczne skutki zmiany oświatowej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Dolata R., *Determinacja statusowa osiągnięć szkolnych oraz różnicowanie się szkół na poziomie podstawowym i gimnazjalnym*, konferencja *Badania w edukacji*, 19–20 października, IBE, Warszawa 2015.
- Dolata R., *Szkoła – segregacje – nierówności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego Warszawa 2008.
- Dore R.Ph., *Diploma Disease*, Allen and Unwin, London 1976.
- Edukacja Narodowym Priorytetem. Raport o stanie i kierunkach rozwoju edukacji narodowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN, Warszawa 1989.
- Freire P., McLaren P., *Edukacja, polityka i ideologia*, w: *Nieobecne dyskursy cz. 3*, red. Z. Kwieciński, Wydawnictwo UMK, Toruń 1993.
- Fullan M., Stiegelbauer S., *The New Meaning of Educational Change*, Teacher College Press, New York 1991.
- Gellner E., *Narody i nacjonalizm*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Giroux H., McLaren P., *Ameryka 2000 i polityka wymazywania*, w: *Nieobecne dyskursy cz. 3*, red. Z. Kwieciński, Wydawnictwo UMK, Toruń 1993.
- Green A., *Education and State Formation: Europe, East Asia and the USA*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013.
- Herczyński J., Levitas T., *Local Governments' and Education Reform in Post-Communist Poland*, paper prepared for Open Society Institute, Warszawa 2001, mps.
- Jakubowski M. i in., *The Impact of the 1999 Education Reform in Poland*, OECD Education Working Papers, OECD Publishing 2010, No. 49.
- Kleer J., *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Konarzowski K., *Finansowanie zadań oświaty i wychowania*, w: K. Konarzowski, *Szkolnictwo w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
- Kozakiewicz M. i in., *Raport o istocie, przejawach i przyczynach konfliktowego przebiegu zakładania gminnych szkół zbiorczych w 1973 r.*, IRWiR, Warszawa 1973 (maszynopis do użytku służbowego).
- Kupisiewicz Cz., *Zarys koncepcji przebudowy systemu szkolnego w Polsce. Raport tematyczny KEEN nr 6*, PWN, Warszawa-Kraków 1989.

- Lauder H., *Education, Democracy, and the Economy*, w: A.H. Halsey i in., *Education, Culture, Society*, Oxford University Press, Oxford 1997.
- Luhmann N., *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2002.
- N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Nasalska E., *Edukacja z perspektywy teorii systemów Niklasa Lumann*, w: M. Zahorska, E. Nasalska, *Wartości – polityka – społeczeństwo*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Nelson J.M., *Reforming Health and Education*, The World Bank, Washington DC 2000.
- OECD PISA. *Wyniki badania 2012 w Polsce*, MEN/IFiS PAN, Warszawa 2012.
- Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, www.pis.org.pl
- Ripley A., *Najbystrzejsze dzieciaki na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015.
- Sadura P., *Od centralnego planowania do współzarządzania? Polski system edukacyjny w epoce zmiany paradygmatu administrowania*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, nr 1(35).
- Sarason S.B., *The Culture of the School and Problem of Change*, Allyn and Bacon Inc., Boston 1971.
- Swianiewicz P. i in., *Edukacja przedszkolna. Polityka samorządów gminnych w zakresie edukacji przedszkolnej*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012.
- Ustawa z dn. 25 lipca 1998 o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz. U. 1998, nr 117.
- Vincent C., Ball S.J., *‘Making up’ the middle class child: families, activities and class dispositions*, Centre for Critical Education Policy Studies, Institute of Education, London 2007.
- Wojciuk A., *Imperia wiedzy. Edukacja i nauka jako czynniki siły państw na arenie międzynarodowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Zahorska M., *Szkoła: między państwem, społeczeństwem a rynkiem*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2002.
- Zahorska M., *Zmiany w oświacie – koncepcje i uwarunkowania*, w: L. Kolarska-Bobińska, *Druga fala polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
- Zawistowska A., *Horyzontalne nierówności edukacyjne we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.